



Verkaveling voor groepswoningbouw: *contradictio in terminis?*

RvVb 8 januari 2019, nr. A/1819/0461, leidend ambtenaar Departement Omgeving

De vraag over de ontwikkelbaarheid van woonuitbreidingsgebied zorgt al decennialang voor getouwtrek tussen grondeigenaars en projectontwikkelaars aan de ene kant, en ruimtelijk planners en de Vlaamse overheid aan de andere kant. De gemeentebesturen nemen in die 'strijd' vaak een tussenpositie in, waarbij zij soms voorstander zijn van de ontwikkeling van goed gelegen woonuitbreidingsgebieden en zich in andere gevallen verzetten tegen de ontwikkeling van slecht gelegen woonuitbreidingsgebieden.¹

(Vooralsnog) vruchteloze zoektocht naar oplossing voor woonuitbreidingsgebieden

De Vlaamse overheid heeft vanaf het eind van de jaren 1970 via omzendbrieven en ruimtelijke structuurplanning een beleid proberen te voeren om de ontwikkeling van woonuitbreidingsgebieden te beperken. Het juridische probleem hierbij was en is dat die instrumenten geen afbreuk kunnen doen aan het gewestplan, noch er bijkomende voorwaarden kunnen aan toevoegen.²

Het resultaat van dit alles is dat het principe van de gedeconcentreerde bundeling – een van de basisprincipes van het RSV – via de vergunningverlening wordt ondergraven in die gevallen waarbij het gaat om vergunningen in slecht gelegen woonuitbreidingsgebieden in het buitengebied.³ Volgens dit principe is het de bedoeling dat in de stedelijke gebieden een aanbodbeleid

wordt gevoerd en dat in het buitengebied nog slechts beperkte ontwikkelingen mogelijk zijn. Voor woningen is op Vlaams niveau een 60/40-verhouding vooropgesteld voor bijkomende woningen in respectievelijk het stedelijke gebied en het buitengebied.

Om hieraan te verhelpen drong een decretaal initiatief zich op. Op 20 juli 2019 keurde de Vlaamse Regering een voorontwerp van decreet goed waarin een regeling was voorzien voor de zogenaamde 'woonreservegebieden', maar de regering is het uiteindelijk niet

1 Zie over de ontwikkelingsmogelijkheden in woonuitbreidingsgebied o.a. P.-J. DEFOORT, "Over de juridische grenzen van het vergunning- en planningsbeleid in woonuitbreidingsgebied", *TROS* 2006, 4-29; P.-J. DEFOORT, "Overzicht van de ontwikkelingsmogelijkheden van woonuitbreidingsgebied", *TROS* 2012, 161-176; P.-J. DEFOORT, "Woningbehoeftestudies voor vergunningsaanvragen in woonuitbreidingsgebied: een historische misvatting", *TROS* 2015, 61-79; T. DE WAELE, "De planologische bestemmingsvoorschriften: overzicht van rechtspraak met commentaar. Deel III: Andere woongebieden", *TROS* 2014, 48-53.

2 RvVb 18 november 2014, nr. A/2014/0769; RvVb 14 april 2015, nr. A/2015/0221, leidend ambtenaar Departement RWO; RvVb 4 september 2018, nr. A/1819/0008, stad Sint-Niklaas.

3 Met 'slecht gelegen' worden in de eerste plaats ontwikkelingen van woonuitbreidingsgebieden die de open ruimte aantasten bedoeld. Ook in het buitengebied kan een woonuitbreidingsgebied 'goed gelegen' zijn, bv. voor een inbreidingsgerichte ontwikkeling, het invullen van restpercelen of het verdichten binnen bestaand ruimtebeslag.

Niet elke verkaveling dient om de onbebouwde loten individueel te verkopen.

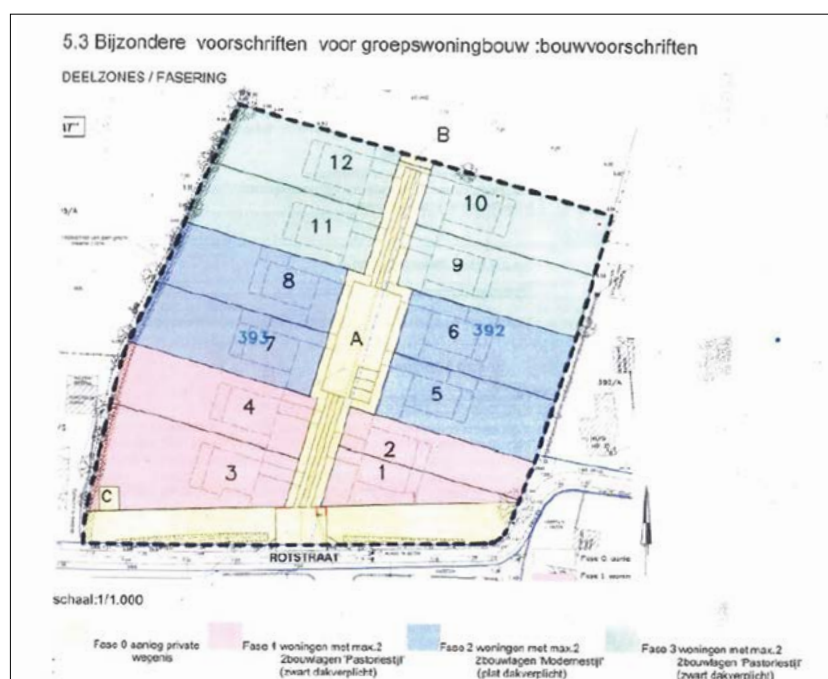
eens geraakt om het voorontwerp ook effectief als ontwerp in het Vlaams Parlement in te dienen. Dit betekent dat het gewestplanvoorschrift woonuitbreidingsgebied nog een hele tijd van kracht zal blijven. Uit sommige arresten van de Raad voor Vergunningsbetwistingen (RvVb) en de Raad van State (RvS) is af te leiden dat de rechtspraak de beleidsmakers te hulp wil snellen via interpretaties.⁴ Los van de vraag of die rechtspraak in bepaalde gevallen niet de neiging vertoont om voorwaarden toe te voegen aan het gewestplanvoorschrift, kan worden opgemerkt dat het resultaat van die rechtspraak vanuit plannings- of beleidsmatig oogpunt dan wel verdedigbaar kan zijn voor slecht gelegen woonuitbreidingsgebieden, maar dat diezelfde rechtspraak dan weer wenselijke ontwikkelingen onmogelijk maakt in goed gelegen woonuitbreidingsgebieden. Dat laatste staat op gespannen voet met de nieuwe plannings- en beleidsinzichten over ruimtelijk rendement. Enkel ruimtelijke uitvoeringsplannen of een decretaal initiatief kunnen een voldoende genuanceerd antwoord bieden op de vraag welke woonuitbreidingsgebieden wel en welke niet meer mogen worden ontwikkeld.

Departement en RvVb op één lijn

In het arrest dat de aanleiding is voor deze bijdrage spreekt de RvVb zich uit over de wettigheid van een verkavelingsvergunning voor groepswoonbouw die in beroep werd verleend door de deputatie van Oost-Vlaanderen. Het voorwerp van de aanvraag betrof het verkavelen van een terrein in twaalf individuele loten, waarvan tien voor open en twee voor halfopen bebouwing met in het midden een private wegeenis. Aan elke zijde van de nieuw ontworpen weg wordt telkens voorzien in zes loten (zie de bijgaande figuur, opgenomen in de tekst van het arrest van de RvVb).

De bouwplaats is gelegen in een woonuitbreidingsgebied in de Gentse randgemeente Laarne.

De aanvraag en de plannen voorzien een gefaseerde uitvoering van de verkaveling in drie fasen met telkens vier loten. De verkavelingsvoorschriften bepalen dat alle loten binnen eenzelfde fase gezamenlijk moeten worden gerealiseerd 'zodat vastgehouden wordt aan het groepsbouw criterium 'gezamenlijke werf''. Verder is in de voorschriften bepaald dat voor de loten 1, 2, 3, 4 en 9, 10, 11, 12 de bouwwerken moeten worden uitgevoerd in 'pastoriestijl', en dat voor de loten 5, 6, 7 en 8 de woningen moeten worden



4 Zie bv. over het bochtenwerk in de rechtspraak van de RvS omtrent de vereiste van een 'globale verkaveling' voor de ordening van een woonuitbreidingsgebied P.-J. DEFOORT, "Overzicht van de ontwikkelingsmogelijkheden van woonuitbreidingsgebied", TROS 2012, 164-170.



© Shutterstock

opgetrokken in een hedendaagse architectuur. De voorschriften bevatten onder meer bepalingen voor de gevelmaterialen en daken, het maximaal aantal bouwlagen en de maximale kroonlijsthoogte, en voor bijgebouwen en zwembaden.

Het gemeentebestuur van Laarne verleent de verkavelingsvergunning, maar de leidend ambtenaar van het Departement Ruimte (nu Omgeving) tekent daartegen beroep aan bij de deputatie van de provincie Oost-Vlaanderen. Die laatste bevestigt de vergunning en aanvaardt dat de aanvraag betrekking heeft op een groepswooningbouwproject.

De leidend ambtenaar geeft zich echter niet gewonnen en betwist voor de RvVb dat het aangevraagde een project voor groepswooningbouw zou betreffen. Hij vindt ook gehoor bij de RvVb, die de vergunning vernietigt en onder meer stelt dat 'het wezenskenmerk van groepswooning (bestaat in) het gelijktijdig oprichten van meerdere gebouwen bestemd voor bewoning die één samenhangend geheel vor-

men', dat de ambtenaar 'niet onterecht (stelt) dat het aangevraagde louter te beschouwen is als een klassieke verkaveling met individuele kavels voor vrijstaande en halfopen bebouwing', dat 'het gegeven dat de verkavelingsvoorschriften op een aantal punten gedetailleerd zijn, (...) aan deze vaststelling geen afbreuk' doet, dat 'de verkavelingsvoorschriften (...) overigens, binnen bepaalde grenzen, een keuzevrijheid aan de toekomstige bouwheer' laten, dat 'het (...) ook niet duidelijk (is) hoe een samenhangend geheel, zoals bedoeld in het begrip 'groepswooningbouw', wordt gezien in de individuele loten, die voor het merendeel bestemd zijn voor open bebouwing en twee loten voor halfopen bebouwing, en derhalve in niets verschillen met een gewone verkaveling', dat 'evenmin (...) de voorziene gefaseerde uitvoering beschouwd (kan) worden als verenigbaar met de vereiste om bij groepswooning meerdere gebouwen gelijktijdig op te richten', dat het 'niet duidelijk (is) hoe een verkavelingsaanvraag in overeenstemming te brengen is met

groepswooning in woonuitbreidingsgebied', dat 'het wezenskenmerk van een verkavelingsvergunning gelegen is in de mogelijkheid om de individuele loten onbebouwd te verkopen', en dat 'dit wezenskenmerk (...) niet te verzoeven (is) met de waarborgen die een aanvraag voor groepswooning moet bieden, met name het gelijktijdig oprichten van meerdere gebouwen bestemd voor bewoning die één samenhangend geheel vormen'.

Het arrest komt dus tot de conclusie dat de aanvraag om drie redenen niet verenigbaar is met het gewestplanvoorschrift woonuitbreidingsgebied. Ten eerste is de Raad van oordeel dat de aanvraag meer weg heeft van een 'klassieke verkaveling', gelet op de overwegend open bebouwing op individuele loten. Ten tweede is volgens het arrest de voorziene fasering niet verenigbaar met de vereiste om bij groepswooningbouw meerdere gebouwen gelijktijdig op te richten. Als uitsmijter lijkt het arrest een *statement* te willen maken door te zeggen dat het instrument van de verkavelingsvergunning sowieso principieel niet verenigbaar zou zijn met het concept van groepswooningbouw.

Vooraf de laatstgenoemde stelling kan verregaande praktische gevolgen hebben voor de ontwikkelingsmogelijkheden in woonuitbreidingsgebied. Een arrest van de RvVb heeft weliswaar formeel geen gezag van gewijsde ten aanzien van andere vergunningsaanvragen, maar een principearrest heeft doorgaans wel een grote invloed op de administratieve praktijk.

In wat volgt formuleren we enkele bedenkingen en nuanceringen bij elk van de drie vernietigingsargumenten van het arrest.



© Shutterstock

Groepswoningbouw

Artikel 1.2, 7° van het Grond- en pandendecreet omschrijft ‘groepswoningbouw’ als *‘het gemeenschappelijk oprichten van woningen die een gemeenschappelijke werf hebben en fysisch of stedenbouwkundig met elkaar verbonden zijn’*.

Volgens vaste rechtspraak dient onder ‘groepswoningbouw’ in de zin van artikel 5.1.1 van het KB van 28 december 1972 te worden verstaan: *‘het gelijktijdig oprichten van meerdere gebouwen bestemd voor bewoning die één samenhangend geheel vormen’*. Het samenhangend karakter en de gelijktijdige oprichting van de woningen moeten worden gewaarborgd.⁵

Reeds in het verleden oordeelde de RvS, daarin gevolgd door de RvVb, dat kavels voor individuele bouwprojecten niet onder ‘groepswoningbouw’ resorteren.⁶ Nochtans sluit de definitie van groepswoningbouw losstaande, individuele woningen niet uit. De definitie vereist niet dat alle woningen fysisch met elkaar verbonden moeten zijn. Het volstaat dat de woningen deel uitmaken van één stedenbouwkundig samenhangend geheel. Het spreekt voor zich dat dit gemakkelijker te realiseren is met gesloten of halfopen

bebouwing dan met losstaande woningen, maar de aanwezigheid van een of meerdere losstaande woningen staat groepswoningbouw niet in de weg, op voorwaarde dat die woningen deel uitmaken van eenzelfde stedenbouwkundig ontworpen geheel.

De vaststelling of een aanvraag een groepswoningbouwproject betreft of niet, en of de aanvraag voldoet aan de voorwaarde van gelijktijdige oprichting van meerdere gebouwen die deel uitmaken van een samenhangend geheel, vormt een feitenappreciatie.

Fasering

Artikel 80 van het Omgevingsvergunningendecreet bepaalt dat een omgevingsvergunning de verschillende fasen of onderdelen van een project kan vermelden en daarbij de verschillende referentiemomenten kan vaststellen.⁷ Geen enkele bepaling sluit de mogelijkheid uit van een gefaseerde omgevingsvergunning voor het verkavelen van gronden of voor stedenbouwkundige handelingen voor groepswoningbouwprojecten. Integendeel zijn groepswoningbouwprojecten in de praktijk net dé projecten bij uitstek waarvoor fasering nuttig kan zijn. De randvoorwaarde in woonuitbreidings-

gebied is wel dat elke fase op zich moet voldoen aan het begrip ‘groepswoningbouw’, zoniet is de aanvraag niet bestemmingsconform.

Het besproken arrest zegt niet in algemene zin dat fasering nooit mogelijk is voor groepswoningbouwprojecten, enkel dat de in de voorliggende aanvraag voorziene gefaseerde uitvoering niet kan worden beschouwd als verenigbaar met de vereiste om bij groepswoningbouw meerdere gebouwen gelijktijdig op te richten.

Welke fasering dan wel mogelijk is, hangt af van enerzijds het aantal woningen, en anderzijds de manier waarop die worden gerealiseerd.

Wat het *aantal woningen* betreft is er nergens een minimum bepaald. Juridisch kan moeilijk worden betwist dat minstens vanaf tien woningen een project (of een fase binnen een project) kwantitatief in aanmerking komt voor groepswoningbouw. Het Grond- en pandendecreet legt immers een bescheiden last op voor de realisatie van *‘groepswoningbouwprojecten’* waarbij ten minste tien woningen worden ontwikkeld (art. 4.2.1, eerste lid, 2° van het decreet). Wat de *manier waarop* betreft, moet het gaan om een fysisch of stedenbouwkundig geheel dat in één gemeenschappelijke werf wordt

5 Bv. RvS 30 maart 2010, nr. 202.563, nv Amsto; RvS 20 april 2004, nr. 130.386, Nijs; P.-J. DE-FOORT, “Over de juridische grenzen van het vergunningen- en planningsbeleid in woonuitbreidingsgebied”, *TROS* 2006, 5, nr. 2.

6 Bv. RvS 15 januari 2010, nr. 199.532, Jacobs; RvVb 29 april 2014, nr. A/2014/0310, Van den Broeck.

7 Ook het vroegere art. 2.2.21 VCRO voorzorg in de mogelijkheid van fasering.

gerealiseerd, conform de definitie van groepswooningbouw.

Gedaan met verkavelingsvergunningen voor groepswooningbouw?

Nieuw is dat de RvVb het principe poneert dat een groepswooningbouwproject niet via een verkavelingsvergunning kan worden gerealiseerd, nu het wezenskenmerk van een verkaveling de mogelijkheid zou zijn om individuele loten onbebouwd te verkopen. Dit wezenskenmerk is volgens het arrest niet verzoenbaar met de waarborgen die een aanvraag tot groepswooningbouw moet bieden, met name het gelijktijdig oprichten van meerdere gebouwen bestemd voor bewoning die één samenhangend geheel vormen.

Dit standpunt is opmerkelijk, nu de RvVb amper een jaar eerder in een ander arrest net het tegenovergestelde zei. De Raad stelde toen het volgende: *'In tegenstelling tot wat de verwerende en de tussenkommende partijen lijken te suggereren houdt de interpretatieve bepaling van artikel 20 van het decreet van 11 mei 2012 geen verbod tot het aanvragen van een verkavelingsvergunning voor groepswooningbouw in, wel wordt er benadrukt dat er voor groepswooningbouw in bepaalde gevallen geen verkavelingsvergunningsplicht geldt, namelijk wanneer de gebouwen worden opgericht alvorens ze worden overgedragen. De chronologie tussen bouwen en verkopen of een andere overdrachtsvorm is, zoals ook blijkt uit de parlementaire toelichting bij artikel 20 van het decreet van 11 mei 2012, beslissend voor de toepassing van de verkavelingsvergunningsplicht.*⁸

Dit arrest heeft het bij het rechte eind. De redenering van het hier geanno-

teerde arrest van 8 januari 2019 mist nuance waar wordt gesteld dat het enige wezenskenmerk van een verkaveling erin zou bestaan de mogelijkheid te bieden om individuele loten onbebouwd te verkopen. Het bieden van die mogelijkheid kan inderdaad één reden zijn om een verkavelingsvergunning te vragen, maar een andere reden kan zijn dat een ontwikkelaar geen onbebouwde loten maar woningen wil verkopen op plan overeenkomstig de wet-Breyne. Dit is een legitiem streven, waarvoor een verkavelingsvergunning noodzakelijk is volgens artikel 20 van het decreet van 11 mei 2012 'houdende wijziging van diverse bepalingen van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening en wijziging van de regelgeving wat de opheffing van het agentschap Ruimtelijke Ordening betreft'. Dit artikel bepaalt dat *'een voorafgaande verkavelingsvergunning (...) niet (is) vereist indien op de kavels een of meer woningen of constructies die voor bewoning kunnen worden gebruikt, worden opgericht, vooraleer de kavels door middel van een van de genoemde overdrachtsvormen worden aangeboden*'. Dit betekent *a contrario* dat voor het te koop aanbieden van nog niet opgerichte woningen – bijvoorbeeld in een groepswooningbouwproject – wel een verkavelingsvergunning vereist is. Het wezenskenmerk van de verkavelingsvergunning is in dit geval het voorzien van de mogelijkheid van een verkoop op plan, teneinde voldoende financiële middelen te genereren ter realisatie van het woningbouwproject. Bij dergelijke projecten is het wezenskenmerk van een verkavelingsvergunning net niet het verkopen van individuele onbebouwde loten.

Een ander wezenskenmerk van een

verkavelingsvergunning is dat deze rechtszekerheid biedt voor de toekomstige vergunningsaanvragen, zowel aanvragen voor nieuwbouw op onbebouwde loten als aanvragen tot wijziging of aanvulling van bestaande bebouwing binnen de verkaveling. Het algemeen belang is dus gediend met een verkavelingsvergunning, omdat die meer garanties biedt op het behoud van het stedenbouwkundige geheel van het groepswooningbouwproject. Zo kan een verkavelingsvergunning bijvoorbeeld zaken regelen die vrijgesteld zijn van de vergunningsplicht,⁹ en op die manier het ongeordend bijbouwen van koterijen of andere constructies of verhardingen verhinderen.

De bovenstaande bedenkingen en nuances tonen aan dat het laatste woord nog niet is gezegd over de ontwikkelingsmogelijkheden in woonuitbreidingsgebied en dat een ingrijpen van de decreetgever dringend nodig is. Het is immers niet de taak van de rechter om de stilzittende wetgever te hulp te schieten bij de vormgeving van het gewenste ruimtelijk beleid.

Pieter-Jan Defoort

⁸ RvVb 27 februari 2018, nr. A/1718/0582, Fabry.

⁹ Art. 1.4 B.VI.Reg. 16 juli 2010 tot bepaling van stedenbouwkundige handelingen waarvoor geen omgevingsvergunning nodig is, bepaalt dat de vrijstellingen niet gelden als ze strijdig zijn met minder dan 15 jaar oude verkavelingsvergunningen of minder dan 15 jaar oude omgevingsvergunningen voor het verkavelen van gronden.

